Projet de loi n°102 : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert

Commentaires et recommandations de

l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ)

Novembre 2016

APCHQ

Introduction

L'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) a pour mission de développer et de faire valoir le professionnalisme de ses 17 000 entreprises membres réunies au sein de 14 associations régionales. Elle voit à les représenter afin de favoriser le maintien d'un environnement sain et compétitif. L'APCHQ regroupe principalement des entrepreneurs en rénovation et des constructeurs d'habitations neuves.

Les entreprises membres de notre organisation, par leurs activités, ont un impact important sur l'économie du Québec, ses régions et ses municipalités. Notons aussi que par leur expertise et leur dynamisme, elles assurent aux collectivités des milieux mieux organisés où il fait bon vivre. Par leurs activités en matière de construction de nouveaux développements immobiliers, de nombreux membres de l'APCHQ sont directement en lien avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) en ce qui concerne l'obtention d'une autorisation environnementale. C'est donc avec grand intérêt que nous avons suivi les différentes étapes de cette importante réforme du régime d'autorisation environnementale et y avons participé.

En 2015, nous avons participé aux consultations du livre vert qui jetait les bases d'un régime d'autorisation environnementale moderne adapté aux risques associés au projet. Aujourd'hui, par le projet de loi n°102 : Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert (PL 102), le législateur franchit une nouvelle étape pour mettre en marche cette importante réforme.

La vision de cette réforme a bien été décrite par le ministre du MDDELCC lors des remarques préliminaires des consultations particulières sur le livre vert :

> « Le régime d'autorisation environnementale est l'instrument par lequel l'État peut assumer une grande part de ses responsabilités de prévention, de contrôle et de protection de l'environnement, le tout dans une perspective de développement durable. Or, la LQE n'a fait l'objet d'aucune révision en profondeur depuis son adoption en 1972, il y a maintenant 43 ans. Plusieurs ajouts ont rendu nos mécanismes d'autorisation particulièrement lourds, et ce, tant pour le ministère que pour les initiateurs de projet. [...]L'actualisation du régime d'autorisation permettra notamment de concentrer les efforts du ministère sur les projets ayant des impacts relativement importants sur l'environnement[1]. »

[1] Remarques préliminaires du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques, Consultations particulières et auditions publiques sur le Livre vert intitulé *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, 31 août 2015. [En ligne] : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-41-1/journal-debats/CTE-150831.html (page consultée le 10 novembre 2016).

L'APCHQ applaudit cette orientation visant à mieux réglementer et axer l'intervention gouvernementale en fonction du risque environnemental. D'ailleurs, cela devrait avoir comme résultat de réduire de 30 % le nombre d'autorisations délivrées[2].

Nous avions salué cette vision ambitieuse lors de notre passage en commission parlementaire sur le livre vert, et nous réitérons notre appréciation globale de sa concrétisation par le PL 102.

Dans cette volonté de mieux encadrer et de faire évoluer le régime avec le temps, le PL 102 réfère beaucoup à la réglementation qui en découlera et donne un pouvoir discrétionnaire important au ministre. Nous comprenons cette logique, mais nous sommes inquiets que cet important pouvoir discrétionnaire puisse avoir un effet contraire à ce qui est visé. Nous y reviendrons plus en détail dans ce mémoire avec d'autres propositions d'amélioration du projet de loi. Nous porterons aussi une attention particulière aux milieux hydriques, à la simplification administrative, à la possibilité que soit prise en compte l'émission de gaz à effet de serre (GES) attribuable aux projets, au pouvoir réglementaire, à la transparence et à l'internalisation des coûts.

Une loi sur les milieux humides et hydriques est essentielle pour notre secteur

Avant de commencer l'analyse détaillée du projet de loi, nous voulons souligner l'importance qu'un cadre législatif sur les milieux humides et hydriques soit adopté dans les plus brefs délais. C'est de cette façon seulement que nous pourrons mettre fin à l'incertitude et au vague juridique existant actuellement.

De plus, pour les entreprises en construction résidentielle, la démarche pour l'obtention d'autorisations environnementales est intimement liée aux milieux humides et hydriques. Ainsi, la réforme proposée, bien qu'elle crée un cadre accéléré et simplifié, ne sera pas applicable à notre secteur d'activité économique avant qu'une loi soit adoptée pour définir et encadrer les milieux humides et hydriques.

Plus précisément, cette loi devrait proposer une définition limpide des milieux visés et établir les mesures d'atténuation et de compensations. Les entrepreneurs en construction sont prêts à y contribuer de manière raisonnable, mais encore faut-il que ces milieux soient définis et que le régime de compensations ou d'atténuation soit adopté. Il n'y a encore aucune définition de ce qu'est un « marais, marécage ou tourbière ».

Nous avons été informés qu'un projet de loi sur les milieux humides et hydriques est en cours de rédaction. Nous invitons le législateur à procéder rapidement à son dépôt, aux consultations et à son adoption, car sans cela, la réforme désirée par l'actuel PL 102 ne pourra pas s'appliquer pour notre secteur d'activité.

---

[2] MDDELCC, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, livre vert, 2015, p. 7.

RECOMMANDATION 1

Dans les plus brefs délais suivant l'adoption du PL 102, qu'un projet de loi sur les milieux humides et hydriques soit déposé. Ce projet de loi devra inclure des définitions claires et le cadre d'atténuation et de compensations.

Simplification administrative du régime des attestations environnementales

Un objectif phare de la présente réforme de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) est d'instaurer une simplification administrative du régime des attestations environnementales. Le MDDELCC prévoit réduire de 30 % l'émission des certificats en définissant plus clairement les risques des projets et en y modulant plus adéquatement les formalités administratives qui y sont associées.

Pour ce faire, la proposition vise à créer quatre catégories distinctes, c'est-à-dire à risque élevé, modéré, faible et négligeable. Pour les deux premières catégories, un processus d'autorisation plus rigide sera encore la norme. Pour la catégorie de faible risque, un régime de déclaration de conformité sera la voie à suivre. Enfin, pour les risques négligeables, aucun encadrement ne sera nécessaire[3].

Par son article 16, modifiant le Chapitre IV de la LQE, le MDDELCC aura tous les leviers en main pour mettre en place un tel régime. Plus précisément, le nouvel article 22 définit les cas où une autorisation ministérielle sera nécessaire et l'article 23 institue le concept que les documents et renseignements pourront « varier en fonction de catégories d'activités ainsi que du territoire où elles seront exercées ». Le tout sera défini par règlement.

De plus, les nouveaux articles 31.0.6 à 31.0.11 offrent la possibilité au ministre de créer par règlement un régime de déclaration de conformité. Comme nous avons vu précédemment, ce dernier aurait pour objet d'alléger le processus pour les projets à faible risque. Enfin, l'objectif voulant que certaines activités à risque négligeable soient exemptées sera rendu possible par les nouveaux articles 31.0.12 à 31.0.14, encore une fois en procédant par la voie réglementaire.

L'APCHQ voit favorablement l'orientation gouvernementale visant à créer un processus d'autorisation environnementale modulé selon les risques associés aux projets. Nous encourageons les parlementaires à adopter les articles du PL 102 permettant d'aller de l'avant avec cette réforme. Nous précisons toutefois que pour que ces articles soient efficaces, il faudra une adoption rapide des règlements venant préciser comment seront qualifiés les risques. Ainsi, nous invitons le législateur à définir dès que possible le cadre clair dans lequel les entreprises pourront évoluer.

---

[3] MDDELCC, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, livre vert, 2015, p. 32.

RECOMMANDATION 2

Que les nouveaux articles 22, 23 et 31.0.6 à 31.0.14 du chapitre IV de la LQE, permettant au MDDELCC d'établir un régime basé sur le niveau de risque, soient adoptés. L'APCHQ invite le législateur à adopter promptement le cadre réglementaire nécessaire.

Bien définir les activités assujetties aux diverses catégories

Nous avons réagi positivement à la volonté du ministre de réformer le processus d'autorisation pour qu'il soit ajusté au risque environnemental selon les quatre catégories présentées dans le livre vert. Cependant, le régime sera réellement connu lorsque la réglementation suivant le projet de loi sera adoptée. C'est à ce moment que la réforme pourra réellement prendre son envol.

De plus, nous ne saurons qu'à ce moment de quelle manière notre secteur d'activité économique sera touché par l'allègement réglementaire. Lors de la consultation sur le livre vert, nous avions suggéré que les activités soient comprises dans une annexe du projet de loi. Pour nous, il était important de faire tout l'éclairage sur les catégories et éviter les situations problématiques. Nous avions soulevé l'exemple du concassage sur site, que nous citons ici pour bien illustrer notre propos.

> « L'APCHQ estime que l'une des activités à inscrire définitivement sur une liste à risque négligeable est le concassage de pierre sur les chantiers. Cela s'effectue souvent pour niveler des terrains. On cherche à disposer de l'excédent à proximité, s'il y en a, pour combler un vide chez un voisin ou lors d'un projet quelconque nécessitant du remplissage. Tout ceci prend son sens, y compris pour l'environnement, puisque l'on évite de déplacer de la matière sur de longues distances et l'on réutilise du mieux possible la matière disponible. Ordinairement, un permis municipal de remblais/délais suffit à encadrer l'activité.
>
> Toutefois, on nous rapporte (en Estrie pour l'instant) que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) commence à exiger des autorisations pour de telles activités. On ne parle pas d'une minière, ni d'une carrière exploitant pendant des générations et transformant le paysage d'une région. Pourtant, il semble bien que ce soit pour cette dernière raison que l'on veuille que les entreprises réclament une autorisation du MDDELCC. On parle pourtant de concassage de roc excédentaire sur un chantier isolé de relativement courte durée et généralement déjà autorisé en vertu de l'actuel article 32 de la loi sur l'environnement, mais on ne semble plus vouloir faire les distinctions qui s'imposent. »

Nous comprenons que le ministre veut se donner toute la marge de manœuvre possible pour modifier les catégories relativement à l'impact que les activités peuvent avoir sur l'environnement. Les technologies et la protection spécifique de certains milieux peuvent évoluer dans le temps. En procédant par voie réglementaire, il sera possible de modifier les activités des différentes catégories du régime. Cela permettra de faire évoluer le régime plus facilement dans le temps.

Bien que nous comprenions cette décision, nous réitérons l'importance de connaître le plus rapidement possible les activités qui seront incluses dans les quatre catégories. C'est pourquoi nous pensons qu'il serait adéquat que les intentions réglementaires soient déposées dans le cadre de l'analyse que les parlementaires font de ce projet de loi.

RECOMMANDATION 3

Que le MDDELCC dépose, dans le cadre de la présente analyse de ce projet de loi, ses intentions réglementaires. Cela permettra de donner plus de clarté au nouveau régime, notamment en ce qui concerne les catégories du régime d'autorisation et de déclaration de conformité environnementale.

Pour une plus grande flexibilité, mais attention au pouvoir discrétionnaire

Le PL 102 apportera plus de flexibilité dans la gestion du régime d'autorisation environnementale. Nous avons noté plusieurs améliorations, notamment sur les modifications aux autorisations, leurs cessions et l'allègement des formalités en regard à la conformité aux règles municipales dans sa délivrance. Cependant, nous trouvons que le ministre se donne beaucoup de pouvoir discrétionnaire, ce qui pourrait redessiner les règles du jeu que la présente réforme vise pourtant à préciser. Voyons plus en détail où cela pourrait se produire, selon nous.

Des modifications ouvrant la porte à créer de nouvelles règles?

Par l'insertion du nouvel article 30 de la LQE créé par l'article 17 du PL 102, il sera dorénavant possible de modifier une autorisation environnementale en cours de projet. Cet article mentionne que le « titulaire d'une autorisation ne peut effectuer un changement aux activités autorisées par le ministre sans obtenir au préalable de celui-ci une modification de son autorisation ». C'était un objectif qui avait été présenté dans le livre vert[4]. L'APCHQ est favorable à cette modification.

Pour notre secteur d'activité, dans plusieurs cas, les contraintes liées à l'application des actuels articles 22 (projet de construction résidentielle) et 32 (gestion / traitement de l'eau, égout, aqueduc) entrent en contradiction. Avec l'ouverture de la modification de l'autorisation environnementale, il serait possible de faire les démarches et d'obtenir les autorisations nécessaires selon ce qui est lié à la réalité du projet de construction.

Nous nous questionnons cependant sur le dernier alinéa de cet article 30. Il indique que le ministre pourra modifier toute condition, restriction ou interdiction prescrites à l'activité déjà autorisée. Nous comprenons que le ministre veut se donner une marge de manœuvre de pouvoir agir sur une nouvelle activité demandée par l'initiateur de projet. Tout ceci risque cependant d'accorder aux fonctionnaires une grande discrétion, ce qui serait contradictoire avec les objectifs de clarté et de prévisibilité qui devrait être au cœur de la réforme. Rappelons-nous

[4] MDDELCC, Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement, livre vert, 2015, p. 49.

qu'un des buts de cette modification est d'assurer un allègement administratif et éviter un dédoublement des demandes faites pour suivre l'évolution d'un même projet. Il serait décevant que son application crée un fardeau réglementaire plus important et un manque d'uniformité régionale. C'est pourquoi nous demandons que ce dernier alinéa soit retiré.

RECOMMANDATION 4

Pour assurer une cohérence dans la gestion du régime, que soit retiré le dernier alinéa de l'article 30 donnant un pouvoir discrétionnaire au ministre de modifier toute condition, restriction ou interdiction prescrites pour une activité déjà autorisée.

Éviter de créer des régimes parallèles

Le pouvoir discrétionnaire se retrouve à d'autres articles du projet de loi redéfinissant le régime d'autorisation environnementale. C'est le cas à l'article 25 qui permet au ministre d'établir de nouvelles restrictions et à l'article 28 qui ouvre la porte à des prescriptions quant aux activités, à la validité et au renouvellement des autorisations. Comme nous venons de le démontrer dans le cas précédent, nous craignons que l'utilisation de ce pouvoir discrétionnaire puisse alourdir la réforme en créant des précédents et donc l'envoi d'un message de la nouvelle marche à suivre.

De plus, ces ouvertures à établir « toute condition, restriction ou interdiction qu'il estime indiquée » n'a rien pour créer la prévisibilité nécessaire au secteur privé. En effet, les règlements pourront être les plus détaillés pour aider un entrepreneur à lancer son projet. Cependant, il y aura toujours l'incertitude créée par la possibilité de l'utilisation du pouvoir discrétionnaire pour prescrire de nouvelles restrictions.

Nous invitons le ministre à préciser la volonté derrière la création de ces pouvoirs discrétionnaires. Si cette flexibilité est voulue pour agir plus promptement dans des projets à plus haut risque environnemental, il serait toujours possible de le préciser dans la réglementation. Pour l'instant, nous sommes d'avis que comme rédigé, un mauvais message est lancé et la possibilité est grande que cela ait comme impact de créer un régime plus complexe que celui désiré.

RECOMMANDATION 5

Pour assurer un régime des plus uniforme et prévisible, que le pouvoir discrétionnaire donné au ministre dans différents articles du projet de loi, notamment les articles 25 et 28, soit retiré.

Ouverture aux cessions : une amélioration significative

Pour revenir aux améliorations proposées par le PL 102, nous ne pouvons passer sous silence l'amélioration faite dans la gestion des cessions. Actuellement, l'article 24 de la LQE stipule qu'une autorisation environnementale est incessible. Cela a causé beaucoup de problématiques pour de nombreux entrepreneurs, et ce, sans égard au secteur d'activité économique.

Pour notre part, certains de nos membres se sont trouvés devant des surprises à l'achat d'un terrain voué à un développement immobilier ayant reçu une autorisation environnementale. Ils avaient acquis le terrain, mais non pas l'autorisation qui y était associée. Dans ces cas, un long processus devait se faire avec le MDDELCC pour obtenir ladite autorisation. Mentionnons que le ministère mentionnait recevoir quelque 200 demandes de cession par année et que ces dernières nécessitaient une moyenne de 130 jours à gérer[5, 6].

La modification proposée par l'article 31.0.2 permettra la cession automatique 30 jours suivant la réception d'un préavis du cédant si le ministre n'a pas signifié son opposition. Nous saluons cette initiative.

Dans quel cas une telle cession pourrait-elle être refusée? Cet élément mériterait d'être précisé par voie réglementaire.

RECOMMANDATION 6

Que le nouvel article 31.0.2 de la LQE, permettant et simplifiant le processus de cession d'une autorisation environnementale, soit adopté. L'APCHQ demande que les cas de refus pouvant être évoqués par le ministre soient précisés par règlement.

Règlements municipaux : définir un cadre clair partout au Québec

La plus grande flexibilité du régime d'autorisation s'exprimera également par le fait que le requérant n'aura plus à déposer un certificat de la municipalité attestant que son projet ne contrevient pas à ses règlements. Le PL 102 modifie complètement le chapitre X.1 de la LQE, ce qui inclut le retrait du concept de conformité à la réglementation municipale prévue par l'ancien article 95.2. Ici, le législateur apporte un allègement administratif important.

Pour les projets immobiliers ou les autres projets visés par la présente loi, il est normal que les démarches avec la municipalité fassent partie des premières étapes. Mais, il y a une distinction entre se conformer aux règlements municipaux et faire une démarche auprès de la municipalité pour obtenir un document attestant de sa conformité. Dans le deuxième cas, on parle de demande officielle, de suivi et d'attente liée à la gestion interne de la demande. À notre avis, la conformité des lois et règlements est une responsabilité de tous les jours, tant pour tous les citoyens que pour toutes les entreprises. Demander à une personne d'obtenir un papier pour certifier de la conformité réglementaire est une des meilleures démonstrations de ce qu'est de la paperasserie. Nous accueillons donc positivement l'allègement proposé.

Sur le même sujet des règlements municipaux, nous saluons la volonté du législateur d'établir un cadre clair et uniforme. En effet, l'article 176 du PL 102 ajoutant l'article 118.3.3 à la LQE

---

[5] MDDELCC, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, livre vert, 2015, p. 50.

[6] MDDELCC, *Analyse d'impact réglementaire du projet de loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, 2016, p. 13. [En ligne]. http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/air-projet-loi-regime-eaux.pdf (page consultée le 10 novembre 2016).

vient préciser que les règlements et normes fixés par la LQE ont préséance sur tous règlements municipaux rentrant dans ce mandat.

Nous avions mentionné dans notre mémoire déposé dans le cadre des consultations sur le livre vert que nous étions inquiets de la prolifération des règles environnementales dans les différentes municipalités. Cette situation peut créer des régimes différents s'appliquant à un même entrepreneur étant actif dans plusieurs municipalités. Ces dédales réglementaires n'ont rien pour aider au développement économique ni à la protection de l'environnement. Ainsi, nous saluons l'initiative du MDDELCC et nous l'invitons à préciser davantage l'article 176 du PL 102 pour assurer une réelle cohérence des règles de protection de l'environnement sur le territoire québécois.

RECOMMANDATION 7

Pour assurer un réel régime environnemental cohérent sur tout le territoire du Québec, que l'article 176 soit modifié pour ne pas permettre la mise en place de règles différentes dans les municipalités.

Importance de l'accompagnement

Le livre vert mentionnait que la réforme serait accompagnée d'une amélioration du service à la clientèle, notamment pour assurer une grande uniformité dans l'analyse des demandes, améliorer la réalisation de guide et renforcer l'accompagnement des initiateurs de projets, notamment par des rencontres de démarrage[7]. Selon nous, l'amélioration du service à la clientèle est une clé de la réussite de la présente réforme.

Dans le mémoire que nous avons déposé sur le livre vert, nous avons mentionné toute l'importance du travail de collaboration en amont des professionnels du MDDELCC avec les initiateurs de projets. En effet, cela permettrait d'identifier « des documents ou renseignements les plus utiles [...] parmi les éléments susceptibles, à notre avis, de favoriser un traitement plus rapide des dossiers [...] [et] éviter des malentendus et [...] convenir rapidement des véritables enjeux ».

Une des façons de créer un allègement administratif est en misant sur un service à la clientèle de qualité. Ce principe s'applique à tous les organismes gouvernementaux qui désirent améliorer la conformité réglementaire des entreprises en rapport à la réglementation sous leur gestion. Le principe est assez simple : lorsque la personne est au fait de ce qu'elle doit faire et si elle est guidée pour bien réaliser ce qui est attendu d'elle, les dossiers seront déposés et traités plus rapidement. En vulgarisant l'information, en la rendant disponible et, surtout, en accompagnant les entrepreneurs en amont du processus, on aide les entrepreneurs à se conformer.

---

[7] MDDELCC, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, livre vert, 2015, p. 14.

Nous dirions même que l'accompagnement prend encore plus d'importance qu'en temps normal puisque selon l'article 23 du nouveau chapitre IV du PL 102, les demandes incomplètes ne seront tout simplement plus acceptées. À cet égard, il est difficile d'avoir tous les plans ou tous les matériaux sur place pour construire un immeuble résidentiel. C'est pourquoi nous invitons le ministère à accepter de procéder par étapes et de miser sur un processus d'accord de principe des documents qui seront à fournir durant le processus.

RECOMMANDATION 8

Considérant le fait qu'une demande ayant des renseignements ou des documents incomplets ne sera pas recevable, que le règlement accepte une entente de principe des documents devant être fournis comme la réalisation d'un dossier complet. Cette précision répondrait à la réalité du secteur de la construction résidentielle.

L'accompagnement passe également par l'information qui sera rendue disponible pour les entrepreneurs assujettis à la réglementation. À cet égard, nous vous invitons à assurer que l'information soit rédigée et communiquée de façon qu'elle puisse être comprise facilement par les personnes devant se conformer.

Il arrive trop souvent que les ministères, en voulant bien faire, complexifient l'information transmise. Un guide de 50 à 100 pages regroupant toute l'information importante ne représente pas l'outil le plus accessible et digestible pour les entrepreneurs. Prenons en exemple le gouvernement de l'Ontario qui a adopté un régime similaire à ce que le gouvernement du Québec veut implanter et qui a produit un guide d'accompagnement de 140 pages. Toute l'information s'y trouve, mais elle pourrait certainement être présentée d'une façon plus optimale, par exemple par la création de courts textes accompagnés d'images disponibles sur le site Internet du MDDELCC.

L'analyse d'impact réglementaire mentionne que le projet de loi s'accompagnera d'une stratégie de prestation de service. « Le ministère prévoit, entre autres, rendre ses exigences plus disponibles, notamment en bonifiant son site Web, et offrir un meilleur soutien aux initiateurs de projet à l'égard du processus »[8] . Nous encourageons malgré tout le ministère dans cette orientation et l'invitons à porter une attention particulière pour que l'information transmise soit publique, compréhensible et accessible.

[8] MDDELCC, *Analyse d'impact réglementaire du projet de loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, 2016, p. 37. [En ligne]. http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/air-projet-loi-regime-eaux.pdf (page consultée le 10 novembre 2016).

RECOMMANDATION 9

Que le MDDELCC mette un effort particulier à la création des guides d'information destinés au requérant et des sections dédiées sur son site Internet afin de bien informer les entrepreneurs sur la marche à suivre dans le cadre du régime d'autorisation et de déclaration de conformité environnementale.

Limite de temps

Le PL 102, par son article 144 modifiant l'article 115.10 de la LQE, apporte un allègement réglementaire en ce qui concerne la limite de temps de l'autorisation environnementale. L'autorisation pourra venir à terme deux ans suivant son octroi si l'activité n'a pas débuté, à défaut d'une date prévue par l'autorisation, comparativement à une limite d'un an[9]. Nous trouvons cette disposition intéressante, mais la réalité de notre secteur d'activité demande la plus grande flexibilité possible.

L'implantation des réseaux et des immeubles, après l'obtention de l'autorisation nécessaire, peut prendre des années à se concrétiser. Un développeur immobilier peut bien vouloir livrer son projet le plus rapidement possible, ce dernier sera tributaire du marché immobilier. Dans certains dossiers, les fonctionnaires du ministère demandent à nos membres de prévoir un temps pour la réalisation du projet. Dans ces cas, l'entrepreneur donne une évaluation, mais comme décrit précédemment, il est bien possible que le processus soit plus long que ce qui aura été convenu. Ainsi, au terme des années prévues, un processus de modification de l'autorisation devra s'effectuer, accompagné du coût qui y sera associé. Enfin, comme stipulé dans le nouvel article 115.10 institué par l'article 144 du PL 102, à défaut de date, le projet immobilier qui n'a pas débuté devra fort probablement reprendre le processus d'autorisation environnementale si la construction n'a pas débuté après deux ans.

Comme rédigé, le ministre ne se donne la possibilité et non l'obligation de modifier, suspendre, révoquer ou refuser de modifier une autorisation selon certains critères, dont la limite de temps du début des travaux qui est prolongé d'une année. Nous invitons donc le ministère à faire preuve de la plus grande flexibilité possible dans la gestion des dates des autorisations environnementales données dans le cadre des projets de construction résidentielle, car on ne peut malheureusement pas prévoir leur livraison dans un calendrier fixe.

RECOMMANDATION 10

Que le MDDELCC fasse preuve d'une grande flexibilité dans la définition des dates de fin des autorisations environnementales pour répondre à la réalité du secteur de la construction résidentielle et du marché immobilier.

[9] La limite d'un an est prévue au paragraphe 3 de l'article 115.140 de la LQE actuelle.

Ajout du critère de l'émission de GES et la notion d'écosystème

Le PL 102 apporte deux nouveaux concepts au régime d'autorisation environnementale, c'est-à-dire en ouvrant la possibilité au ministre de tenir compte des émissions des GES attribuables à un projet et en ajoutant la protection de l'écosystème dans les mandats de protection de l'environnement du ministère. Ces modifications mettent au goût du jour la nouvelle réalité des défis environnementaux que nous confrontons en tant que société, ce qui est bien en soi. Cependant, nous invitons le ministère à la retenue dans son interprétation et dans la mise en application technique qu'il en fera.

Précisons que nous ne demandons pas d'en faire une sous-utilisation, mais que les deux concepts soient clairs, parce qu'ils pourraient inclure beaucoup de nouvelles restrictions ou d'empêchements. Prenons les GES en exemple : tout projet résidentiel en génère, tant par la machinerie et les matériaux de construction utilisés que par les déplacements des agents immobiliers à la fin du processus. La même réflexion peut se faire de la notion d'écosystème, dont l'interprétation peut avoir une portée large.

Modification du registre pour offrir une plus grande transparence

La transparence fait partie des prérequis attendus par les citoyens dans la gouvernance d'aujourd'hui. Ce principe ne date pas d'hier, mais les outils informatiques rendent sa réalisation encore plus facile. Pour s'assurer d'être transparents face aux citoyens, les parlementaires ont adopté à l'unanimité en 1982 la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Pour le MDDELCC, cette loi génère 14 000 demandes d'accès à l'information annuellement[10].

La réforme proposée par le PL 102 vise à modifier les articles sur le registre du MDDELCC pour qu'y soit déposée toute la documentation liée à l'autorisation délivrée. De cette façon, on croit que les demandes d'accès à l'information diminueront, ce qui permettra au ministère de faire des économies et d'affecter ses professionnels à d'autres dossiers.

Nous sommes favorables à davantage de transparence, mais sans que cela n'ait comme impact la divulgation des informations à caractère hautement stratégique. Pour notre secteur, un des éléments stratégiques réside, entre autres, dans le nombre de portes des projets. Il serait possible de donner le plus d'information sur les plans, les rues et la disposition des résidences, sans que cela ait comme conséquence d'inscrire le nombre de logis des projets en tant que tel.

De plus, il faut s'assurer que la transparence désirée par le PL 102 peut répondre aux articles 23 et 24 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des

---

[10] Propos tenus par le ministre du MDDELCC dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques sur le Livre vert intitulé « Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement, 31 août 2015. [En ligne] : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-41-1/journal-debats/CTE-150831.html (page consultée le 10 novembre 2016).

renseignements personnels qui assurent qu'un organisme public ne peut communiquer un secret industriel ou un renseignement stratégique à un tiers.

Nous pensons que le MDDELCC devrait se donner une plus grande marge de manœuvre pour permettre une plus grande transparence sans que cela n'ait comme impact de mettre des entrepreneurs en mauvaise posture. Nous proposons donc des modifications mineures aux articles 27 et 177 du PL 102.

RECOMMANDATION 11

Que le dernier alinéa de l'article 27 du PL 102 soit modifié comme suit : « Sous réserve des restrictions au droit d'accès prévues aux articles 28, 28.1 et 29 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), les documents qui contiennent les renseignements mentionnés au premier alinéa ont un caractère public, à l'exception des renseignements concernant la localisation d'espèces menacées ou vulnérables. Dans la même mesure, les études et autres analyses soumises par le demandeur et sur lesquelles se fonde l'autorisation délivrée par le ministre ~~ont~~ peuvent avoir ~~également~~ un caractère public. »

RECOMMANDATION 12

Que le 2e paragraphe du nouvel article 118.5 de la LQE institué par l'article 177 du PL 102 soit modifié comme suit : « 2° les autorisations, les accréditations et les certifications délivrées, modifiées et renouvelées en vertu de la présente loi, ~~incluant~~ pouvant inclure ~~tous~~ les renseignements, documents, études et analyses mentionnés à l'article 27 ainsi que les autres renseignements, documents ou études faisant partie intégrante de celles-ci en vertu d'une autre disposition de la présente loi. »

Internalisation des coûts : bien limiter ce changement dans la facturation

L'orientation sept du livre vert visait à revoir la tarification du régime afin d'en internaliser les coûts, c'est-à-dire d'assurer que les services requis pour les demandes d'autorisation environnementale soient payés par les initiateurs de projets. C'est, en quelque sorte, la mise en place du principe de l'utilisateur-payeur. Avec l'article 115, le PL 102 met en application cette orientation avec l'insertion des articles 95.3 et 95.4 à la LQE. Le ministre pourra déterminer par règlement les frais exigibles à la délivrance, au renouvellement ou à la modification à son régime. Il sera donc habilité à instaurer son projet d'internalisation des coûts.

Dans le mémoire que nous avons déposé pour le livre vert, sur cette question nous avons mis en lumière l'insatisfaction de nos membres quant au service du MDDELCC et, qu'à notre connaissance, aucune statistique sur l'amélioration du service n'était publiée. C'est pourquoi nous avons demandé qu'avant la mise en place d'une nouvelle tarification, le ministère adopte des outils de mesures des délais et des cibles de réductions. Nous réitérons cette demande. L'établissement d'indicateurs clairs, publics et réglementés est préalable à toute augmentation

de la tarification. Mentionnons que nous sommes d'avis que ces indicateurs devraient être intégrés au rapport annuel du ministère qui est déposé à l'Assemblée nationale.

Enfin, la réforme proposée devrait réduire de 30 % la délivrance des autorisations environnementales[11], réduire le temps des professionnels dans la gestion des demandes d'accès à l'information et réduire le temps de traitement des demandes par la mise en place d'un service à la clientèle de qualité. Des économies au ministère devraient être générées, ce qui devrait limiter les augmentations des coûts associés au processus. Si ce n'est pas le cas, les raisons devraient être clairement explicitées et démontrées.

RECOMMANDATION 13

Que, préalablement à l'établissement d'une nouvelle grille de frais exigibles du régime d'autorisation environnementale, le MDDELCC publie les indicateurs liés aux coûts du régime. Ces indicateurs, et leurs explications, devraient faire partie du rapport annuel de gestion du ministère.

Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État

Le PL 102 institue le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État[12]. On y apprend que ce fonds sera affecté, entre autres, à des mesures de contrôle et d'évaluation, d'encadrement d'activités, de conservation des milieux humides et hydriques, de conservation du patrimoine naturel et au financement des activités, projets ou programmes visant à stimuler l'innovation. Le ministre qui sera responsable de la gestion de ce fonds.

Nos membres feront partie des contributeurs de ce fonds, notamment par les paragraphes 6 (mesures de compensations pour la restauration, la création, la protection ou la valorisation écologique des milieux humides ou hydriques) et 11 (frais liés au processus d'autorisation environnementale) de l'article 15.4.40.

La section du projet de loi instituant ce fonds apporte également des précisions sur le Fonds vert. Pour ce dernier, beaucoup de détails sont apportés sur la composition de la structure administrative qui assurera sa gestion. En effet, un conseil de gestion est formé, tout en définissant sa mission, ses pouvoirs et sa composition.

Nous nous demandons pourquoi de telles précisions ne sont pas inscrites pour le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État. Selon nous, il serait tout aussi bénéfique que ce fonds puisse bénéficier de la contribution d'un comité de gouvernance qui pourrait inclure des personnes spécialistes et des personnes recommandées par les organismes dont leurs membres ont contribué au financement du fonds. Tout en assurant la mise en place

[11] MDDELCC, *Moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement*, livre vert, 2015, p. 9.
[12] PL 102, article 203 ajoutant la section II.3 à la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Ce nouveau fonds est défini par les articles 15.4.38 à 15.4.43.

des meilleures pratiques en matière de gouvernance, nous sommes persuadés que cela apporterait une contribution significative à la réussite de ce fonds.

RECOMMANDATION 14

Que des précisions sur la composition de la structure de gouvernance soient apportées au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État en prévoyant un rôle sur les secteurs contributeurs, dont la construction.

Conclusion

Une grande réflexion a été entamée l'an dernier avec le dépôt du livre vert. Le gouvernement voyait grand : réformer en profondeur le régime d'autorisation environnementale pour s'assurer de mieux protéger l'environnement tout en créant un allègement administratif de la gestion de ce régime. Nous sommes heureux d'avoir pu partager l'opinion de nos membres dans les processus de consultation.

Comme nous l'avons affirmé dans ce mémoire, nous aurions aimé constater plus de détails sur l'établissement des catégories du régime, mais nous comprenons que le législateur veut se donner la possibilité de faire évoluer le régime dans le temps et que pour cela, la voie réglementaire est privilégiée. Nous réitérons notre volonté de collaborer à l'élaboration des nombreux règlements qui représentent la prochaine étape de cette importante réforme.

Pour notre secteur, il reste du travail à faire pour sortir des zones d'incertitudes. Nous invitons alors le législateur à déposer rapidement un projet de loi sur les milieux humides et hydriques. Pour le secteur d'activité de la construction résidentielle, le processus d'autorisation est intimement lié à l'impact des projets sur ces milieux et les compensations ou atténuation à mettre en place. Ainsi, sans définition ni cadre clair sur les milieux humides et hydriques, il sera difficile de voir la concrétisation des objectifs visés par la présente réforme sur le processus d'autorisation environnementale. Nous faisons part de notre entière disponibilité pour contribuer au succès de ce prochain projet de loi.

Quant aux dispositions du présent projet de loi, nous en sommes globalement satisfaits. Nous avons apporté des propositions d'amélioration, notamment en ce qui concerne l'importance du service à la clientèle et à une action ministérielle prudente dans l'utilisation des nouveaux pouvoirs pour ne pas générer un régime plus complexe qu'actuellement et s'éloignant de la volonté d'allègement régimentaire désirée.

Enfin, le PL 102 et les règlements qui le suivront, ainsi que le futur projet de loi sur les milieux humides et hydriques, permettront au Québec d'être un endroit où l'environnement naturel est protégé, où les citoyens sont informés et où les entreprises peuvent prospérer. En fait, la présente réforme peut devenir une des belles démonstrations de ce qu'est le développement durable et ce que sera le développement de demain.

Sommaire des recommandations

1. Dans les plus brefs délais suivant l'adoption du PL 102, qu'un projet de loi sur les milieux humides et hydriques soit déposé. Ce projet de loi devra inclure des définitions claires et le cadre d'atténuation et de compensations.
2. Que les nouveaux articles 22, 23 et 31.0.6 à 31.0.14 du chapitre IV de la LQE, permettant au MDDELCC d'établir un régime basé sur le niveau de risque, soient adoptés. L'APCHQ invite le législateur à adopter promptement le cadre réglementaire nécessaire.
3. Que le MDDELCC dépose, dans le cadre de la présente analyse de ce projet de loi, ses intentions réglementaires. Cela permettra de donner plus de clarté au nouveau régime, notamment en ce qui concerne les catégories du régime d'autorisation et de déclaration de conformité environnementale.
4. Pour assurer une cohérence dans la gestion du régime, que soit retiré le dernier alinéa de l'article 30 donnant un pouvoir discrétionnaire au ministre de modifier toute condition, restriction ou interdiction prescrites pour une activité déjà autorisée.
5. Pour assurer un régime des plus uniforme et prévisible, que le pouvoir discrétionnaire donné au ministre dans différents articles du projet de loi, notamment les articles 25 et 28, soit retiré.
6. Que le nouvel article 31.0.2 de la LQE, permettant et simplifiant le processus de cession d'une autorisation environnementale, soit adopté. L'APCHQ demande que les cas de refus pouvant être évoqués par le ministre soient précisés par règlement.
7. Pour assurer un réel régime environnemental cohérent sur tout le territoire du Québec, que l'article 176 soit modifié pour ne pas permettre la mise en place de règles différentes dans les municipalités.
8. Considérant le fait qu'une demande ayant des renseignements ou des documents incomplets ne sera pas recevable, que le règlement accepte une entente de principe des documents devant être fournis comme la réalisation d'un dossier complet. Cette précision répondrait à la réalité du secteur de la construction résidentielle.
9. Que le MDDELCC mette un effort particulier à la création des guides d'information destinés au requérant et des sections dédiées sur son site Internet afin de bien informer les entrepreneurs sur la marche à suivre dans le cadre du régime d'autorisation et de déclaration de conformité environnementale.
10. Que le MDDELCC fasse preuve d'une grande flexibilité dans la définition des dates de fin des autorisations environnementales pour répondre à la réalité du secteur de la construction résidentielle et du marché immobilier.
11. Que le dernier alinéa de l'article 27 du PL 102 soit modifié comme suit : « Sous réserve des restrictions au droit d'accès prévues aux articles 28, 28.1 et 29 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), les documents qui contiennent les renseignements mentionnés au premier alinéa ont un caractère public, à l'exception des renseignements concernant la localisation d'espèces menacées ou vulnérables. Dans la même mesure, les études et autres analyses soumises par le demandeur et sur lesquelles se fonde

l'autorisation délivrée par le ministre ~~ont~~ peuvent avoir ~~également~~ un caractère public. »

12. Que le 2e paragraphe du nouvel article 118.5 de la LQE institué par l'article 177 du PL 102 soit modifié comme suit : « 2° les autorisations, les accréditations et les certifications délivrées, modifiées et renouvelées en vertu de la présente loi, ~~incluant~~ pouvant inclure ~~tous~~ les renseignements, documents, études et analyses mentionnés à l'article 27 ainsi que les autres renseignements, documents ou études faisant partie intégrante de celles-ci en vertu d'une autre disposition de la présente loi. »
13. Que, préalablement à l'établissement d'une nouvelle grille de frais exigibles du régime d'autorisation environnementale, le MDDELCC publie les indicateurs liés aux coûts du régime. Ces indicateurs, et leurs explications, devraient faire partie du rapport annuel de gestion du ministère.
14. Que des précisions sur la composition de la structure de gouvernance soient apportées au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État en prévoyant un rôle sur les secteurs contributeurs, dont la construction.